

# オバマ二期目の対中政策

## —初期政策の形成過程—

中居良文

(学習院大学法学部政治学科教授)

### 【要約】

オバマ大統領は、世界を平和にしたいという強い願望を持ちつつも、国内で多くの問題を抱え、外交にはあまり時間を割けない人物として登場した。その初期の対中政策は、大きな戦略に基づいたものではなく、直面する課題をなんとか乗り越えながら、手探りで少しずつ作っていったものである。

二期目の大統領は一期目にとった政策に拘束される。それは、対外政策においては政策の継続性が重要であることに加え、二期目の大統領は一期目の政策を全面的に覆すことが難しいからである。

オバマ二期目の対中政策は、一期目の政策を踏襲した、漸進的かつ慎重な関与政策となろう。「柔軟で包括的なバランス・オブ・パワー（勢力均衡）」政策というのがその形容詞となろう。その政策目標は中国の対アジア政策を2008年以前のような穏健かつ平和的なものに導くこと、突発的イベントによる関係悪化を未然に防ぐこと、そして、中国を含むアジア全体に対するアメリカの影響力を増大することである。

キーワード：継続性、バランス、リアリズム、合理性の制約

## 一 はじめに

本稿はオバマ政権二期目の対中政策の基本的性格を考えることにしたい。その際、限られた紙面のなかで全体像を描くためには、何に注目し、何を分析の対象とするべきであろうか。本稿は二つの視点からオバマ政権二期目の対中政策を見ていくこととする。まず、第一の視点は、オバマ政権一期目の対中政策である。なかでも、初年度の対中政策に注目する。一期目のオバマ大統領は中国とどのような関係を持とうと意図し、どのような政策をとったのか。そして、二期目を迎えるにあたって、一期目の政策をどのように評価し、どのように修正しようとしているのか。二期目の大統領は一期目にとった政策に拘束される。それは、対外政策においては政策の継続性が重要であることに加え、二期目の大統領は一期目の政策を全面的に覆すことが難しいからである<sup>1</sup>。

次に、本稿は、一期目のオバマ政権が対中政策を策定する際に直面した制約に注目する。一期目の対中政策はどのような経過を経て成立したのか、その基本的性格は何か。対中政策に限らず、一般的に政策の決定と実施には多くの障害が存在する。オバマ大統領が対外政策の最終政策決定者として「合理性」を重視する人物であることは一期目の実績から明らかである<sup>2</sup>。しかし、多くの論者が指摘す

---

<sup>1</sup> 外交の継続性を強調するのは、駐米大使を経験し、長く日本国際問題研究所の理事長を務めた松永信雄である。松永は彼の回顧録『ある外交官の回想』の終章で外交における「一貫性と継続性」の重要性を指摘した。松永信雄『ある外交官の回想』（日本経済新聞社、2002年）、215ページ。

<sup>2</sup> ここでいう合理性とは、与えられた選択肢のなかで最も国益の増大に繋がるものを選択する志向のことを指す。オバマ大統領が下した決定のすべてが「合理的」であったという訳ではない。

るように、政策決定者が純粹に合理的な決定をすることは非常にまれである。多くの場合、政策決定者は限られた時間の中で、不完全な情報に基づき、不満足な決定を下さざるをえない。合理性は強い制約を受けるのである<sup>3</sup>。

事実、一期目のオバマ大統領の対外政策は多くの制約を受けた。そうした制約のいくつかは中国発のものであった。二期目のオバマ政権は一期目から継続する制約に加えて、突発事件や軍事衝突、あるいは大災害や政権交代といった予想することが困難な新たな制約に直面することになる。二期目の政策を考えるうえで、一期目に遭遇した制約のうちで、二期目に繰り越されたものは何かを考えることは有用である。それは、オバマ二期目の対中政策をその理想型ではなく、実現可能性という角度から論ずることになるからである。

オバマ政権一期目に国家安全保障会議アジア上級部長を務めたジェフリー・ベイダー(Jeffrey Bader)の回顧録、*Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy (2012)* は、オバマ政権一期目の対中政策を分析するために貴重な材料を提供する。ベイダーは一期の3年目、2011年の4月に職を辞したが、上院議員であったオバマが大統領選への立候補を決めた2007年時点で既にオバマの対外政策策定チームに参加していた<sup>4</sup>。即ち、ベイダーはオバマの対アジア政策の形成期にその策定に深く関与しただけでなく、オバマ政権の一期目のほとんどの期間において対アジア政策の立案と実行

---

<sup>3</sup> いわゆる「合理性の制約」"bounded rationality"の問題を端的に指摘しているのは、Charles Lindblom, *The Policy-Making Process*. 2<sup>nd</sup> edition, (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1980), p. 20.

<sup>4</sup> Jeffrey Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy* (Washington D.C.: Brookings, 2012), pp. xvii-xviii.

の両方に携わったことになる<sup>5</sup>。ベイダーは若くして国務省に入省以来、中国関係のポストを歴任してきたベテラン外交官である。2002年に国務省を退職してからはブルッキングス研究所の中国センター長として、中国研究者の間には広く知られた存在である。

ベイダーの回顧録の長所は、同時にまた欠点でもある。この本の特徴は、その書名にあるように、ベイダーが政策決定サークルの内部の人間（Insider）として書いていることにある。いわゆる内部情報は、その客観性に疑問がつくことが避けられない。オバマ大統領が受けたに違いない制約に関しては、ベイダーの記述は抑制的である。オバマ大統領は、多くの制約を受けながらも、それらの制約を乗り越えて、冷静かつ合理的な決定を下していった政策決定者として描かれている。大統領補佐官としてのベイダーの任務はアメリカの対外政策を通じて、アメリカの国益を守ることであるから、大統領の決定の「合理性」を強調するのは当然のことである。そうでなくては、つまりボスの合理性を信じることなしに、大統領補佐官を務めることは不可能であろう。

本稿の狙いは、ベイダーとは異なっている。オバマ大統領は先ず外交に素人で、世界を平和にしたいという強い願望は持ちつつも、国内で多くの問題を抱え、外交にはあまり時間を割けない人物として登場する。その初期の対中政策も、大きな戦略に基づいたものと

---

<sup>5</sup> アメリカの一期目の大統領は、その任期の4年目のほとんどを対外政策ではなく、再選のために費やさなければならない。一方、新任の大統領の初年度は多くの場合前任者の対外政策を否定することに費やされる。2年目は新大統領が新たな対外政策イニシアチブをとるチャンスである。しかし、多くの場合そのようなチャンスは長続きしない。議会の中間選挙で与党が敗北することが多いからである。3年目には新大統領の対外政策は前大統領の政策に回帰する。マイケル・オクセンバーグ「米中関係」アトランティック・カウンシル編『中国とアメリカ・今後十年の展望』（人間の科学社、1984年）、207~208ページ。

してではなく、直面する課題をなんとか乗り越えながら、手探りで少しずつ作っていったものとして扱う。つまり、本稿の分析において、オバマ大統領や側近たちの合理性は前提とされていない。彼らは限られた情報と時間の中で、かならずしもベストではないが、ベターな選択をするという意味で、制約された合理性（Bounded Rational）を持つアクターとして扱われる。

本稿執筆時点（2013年1月）で、オバマ政権の二期目はまだ始まったばかりであり、その対中政策の具体像は推測の域を出ない。また、2012年末から2013年頭にかけてアジアの主要国である、中国、ロシア、韓国、日本で相継いで政権交代が起きたことを考えると、政策決定の土台ともいうべきアジアの国際環境には多くの不確実性があることは疑いがない。

しかし、そうした不確実性があるが故に、オバマ二期目の対中政策はアジア太平洋地域の将来像を大きく規定する、いわゆる決定的要因（Critical Choice）となる可能性を秘めている<sup>6</sup>。先が見えない状況の中での対外政策決定は、その最初の一手に相手がどのように反応するかが極めて重要になる。

本稿の結論はオバマ二期目の対中政策は、一期目の政策を踏襲した、漸進的かつ慎重な関与政策となるであろうというものである。形容詞としては「柔軟で包括的なバランス・オブ・パワー（勢力均衡）」政策がふさわしい。その政策目標は中国の対アジア政策を2008年以前のような穏健かつ平和的なものに導くこと、突発的イベントによる関係悪化を未然に防ぐこと、そして、中国を含むアジア全体に対するア

---

<sup>6</sup> 一度政策の方向性が決まると、その方向への動きが強化され、方向転換が困難になるという傾向については、Paul Pierson, *Politics In Time: History, Institutions, and Social Analysis* (Princeton: Princeton University Press, 2004), P. 10を参照。

アメリカの影響力を増大することである。

## 二 初期的対中政策の形成

### 1 オバマ大統領の登場

オバマ大統領は新たな対中政策を打ち出して選挙戦に勝利したわけではない。過去の大統領選挙に較べて、いわゆる中国問題が選挙戦に占める割合は低かった。なかでも、共和党の現職大統領に民主党の候補者が挑戦した1992年と2000年に較べると、中国問題は争点にすらなっていなかったと言ってよいであろう。これは、アメリカの選挙民が中国問題に関心がなかったということの意味しない。2008年9月に発生したいわゆるリーマン・ショックは、アメリカ経済の脆弱性を明瞭にしたし、アメリカが中国に負う巨大な負債を暴露した。つまり、それまで一部で流布していた各種の「中国脅威論」は、アメリカ経済の危機を契機に広く選挙民に共有されるに至ったのである<sup>7</sup>。台頭する中国にいかに対処すべきか、という問題は党派性を越えた問題（Bipartisan Issue）となっていたのである。

では、アメリカの選挙民は新大統領オバマに何を期待したのか。筆者の知る限り、この問題に最も明瞭かつ端的な答えを出したのは、ライス大学東京・国際関係研究所長のデジャリック（Robert Dujarric）である。デジャリックによれば、オバマ大統領は「ゴミ掃除長官（Janitor-in-Chief）」として登場した<sup>8</sup>。つまり、アメリカの有権者は、オバマに軍の最高司令官という役割ではなく、「ゴミ片付け」を期待したというのである。ゴミとは前政権が残していった懸案で

---

<sup>7</sup> 例として、Martin Jacques, *When China Rules The World: The End of the Western World and the Birth of A New Global Order* (New York: Penguin Press, 2009)。

<sup>8</sup> Robert Dujarric, “The next US president as ‘janitor-in-chief,’” *Japan Times*, (January 25, 2008).

あり、最大のゴミは二つ、即ちイラク・アフガン戦争と経済である。だとすれば、オバマ大統領の対中政策は、この二つの政策課題（ゴミの処理）との関わりで論じられることになるだろう。

このデジャリックの指摘は、一期目のオバマ大統領の全体的評価をするための示唆に富んでいる。オバマ大統領は健康保険改革や財政秩序確立といった大きな改革はほとんど失敗したにも拘らず、再選された。それは、有権者が放置できないと考えた二つのゴミ、イラク・アフガン戦争への泥沼的介入とリーマン・ショック後の大企業の連鎖倒産、をなんとか片付けたからである。片付けたといっても、ゴミは最終処分場に送られたわけではない。とりあえず、市民の迷惑にならないように、ゴミ袋に入れられて集積場に積み上げられた段階であろう。いずれにせよ、大統領がゴミ片付けに集中するためには、新たなゴミの発生を防がなければならない。

オバマ候補の対中政策は現状維持色の濃厚な、実務的な内容を持つものとなった。即ち、いかにして、いわゆる「反テロ戦争」への中国の関与を継続させ、アメリカの負担を軽減するか。それと同時に、アメリカ経済を全面的崩壊から救い出すために、中国の協力をいかにして引き出すか、という問いへの解答を探す作業が必要となったのである。

大統領候補としてのオバマにとって幸運だったのは、大統領選挙戦において、対中政策が争点にならなかったことである。共和党の候補者たちを攻撃するための材料は中国以外の政策領域でふんだんにあった。一方、対中政策の課題は G.W. ブッシュ政権の二期目には既に明らかになっていた。中国には片手間ではなく、精力的にかつ真剣に向き合わなければならない。中国の関与を引き出すための手段、首脳会談と閣僚トップレベルの「戦略対話」も既に出来ていた。バイダーをはじめとするオバマの対外政策策定のためのアドバイザー

ーたち、いわゆる「Transition team」はオバマの一期目の対中政策をゼロから書き直す必要はなかった。そのような作業は大統領選を勝ち抜くためには必要ではなかった。

ベイダーらアドバイザーたちの作業は、G.W. ブッシュ政権の二期目の成果を引き継ぐこと、そして、同時に一期目のオバマ大統領の対中政策に新たなイメージを与えることに向けられた。具体的には、中国の「反テロ戦争」への支持を引き続き確保すること、そのための手段をより効率的にすること、そして中国と日本だけでなく、韓国や東南アジア諸国、大洋州諸国を含むアジア全域に対する大統領の関与と関心を確保することにあった。大統領の関与と関心の確保とは、ワシントンの言語に翻訳すれば、大統領にとって最も貴重な資源、即ち時間をどれだけ確保できるか、ということである。

筆者は2008年3月にワシントンとニューヨークを訪問した。日本国際問題研究所の訪問団の一員として、8ヶ月後に迫っていた大統領選挙の行方を調査するためである。この訪問における発見は二つあった。まず、ワシントンにおける政治的時間は、進み方が違うという点である。日本のマスコミの関心が、「果たしてオバマは勝てるであろうか?」というものであったのに対して、ベイダーを含む民主党の支持者たちは、オバマの当選を所与のものとして動いていた。つまり、彼等の時計は大統領選が行われる11月を指していたのである。第二の発見は、この時点で既にオバマ一期目の対中政策の基本構想が出来ていたことである。ベイダーは訪問団に対して、オバマ大統領は過去のアメリカ新政権が犯した失敗を繰り返すことはないと断言した。ベイダーによれば、新大統領が任期の最初で反中姿勢をとりその後親中路線に切り替えるのは非効率かつ有害である。オバマ大統領は最初から中国に対して、協調と協力を打ち出していくというのが当時のベイダーのメッセージであった。



現時点でベイダーの回顧録を読んでも、こうした対中協調メッセージには別のねらいがあったことが判明する。そのねらいとは、オバマ候補に対する日韓両国の政策担当者たちの不安を払拭することである。ベイダーたち民主党のアドバイザーたちは、日韓両国の政策担当者たちが民主党の新人候補に対して根深い不信感を持っていることを知っていた。ベイダーの言葉を借りれば、

「我々は東アジアの同盟国に対して、彼らがその人となりを知らないオバマ候補という人物は信用できる友人であるということを訴える必要があると考えていた」<sup>9</sup>。

中国も、共和党保守層と同じような悩みを抱えていた。彼等にとって、オバマ候補のリベラルな側面は取り扱いが難しかったのである。中国は、オバマ大統領がクリントン前大統領にも増して強硬に人権状況の改善を迫ってくるのではないかと恐れた。民主党のリベラルたちは、中国が死活的利益と考えている二つの問題領域、台湾とチベット、に関して中国の主張と真っ向から対立していたからである。日本もまたオバマ候補の登場を歓迎しなかった。日本の政策担当者たちにとって、自民党政権が政権を維持できなくなる事態そのものが大きな不安定要素であった。日本の政策担当者たちは、国内の政治状況が流動化するなかで、オバマ新政権がクリントン政権ばりの対日経済数値目標をつきつけてくることを恐れた。

アメリカの共和党系シンクタンクもオバマ政権がもたらす不安定要因を強調した。彼らは、オバマ候補の対外政策、なかでも対中政策がアジアの安全保障環境を劣化させると主張した。外交に関して

---

<sup>9</sup> Bader, *Obama and China's Rise*, p. xviii.

は全く実績がないオバマ候補では、偶発的軍事衝突やテロリストからの攻撃という非常事態に対処できないという主張である。筆者が当時面談したある保守系シンクタンクの研究員は、オバマ候補に対する不信感を以下のように表現した。

「再び1996年の台湾海峡危機のような事態が起きたとき、新大統領はどうするか。ミセス・クリントンならば夫のアドバイスを受けて、空母部隊を派遣するかもしれない。しかし、オバマ候補がその時どういう対応をとるかは全く未知数だ」<sup>10</sup>

2001年9月11日の同時多発テロ事件の発生以来、中日両国の政策担当者たちは、G.W. ブッシュ政権の対外政策担当者たち、つまりゼーリック（Robert Zoellick）、アーミテージ（Richard Armitage）、グリーン（Michael Green）らと、密接な個人的信頼関係を築いてきた。G.W. ブッシュ政権の二期目には「安全保障チーム」に「経済チーム」が加わった。財務長官のポールソン（Henry Paulson）は中米経済交流の拡大発展を強力に推進した。これらの「良好な関係」を失いたくないというのが、中日両国をはじめとするアジア諸国の政策担当者たちの正直な気持ちであったと推測される。大統領選でオバマ陣営の優勢が伝えられても、日本のメディアは懐疑的な姿勢を続けた。中国のメディアは沈黙を守った。

中国と日本の一般市民にとって、程度の差こそあれ、オバマ大統領の登場は驚きであった。選挙の直前まで、両国の主要メディアには「オバマ候補は必ず暗殺される」とか「結局、アメリカの有権者は肌の色で投票する」といった「信頼できる情報」が流され続けて

---

<sup>10</sup> 2008年3月19日、American Enterprise Institute における面談。

いたからである。大統領選直後のアメリカでは、中国や日本の懸念をよそに、「アメリカの民主主義の勝利」を祝うお祭り騒ぎが続いた。大統領選挙取材していたあるアメリカ研究者は、ワシントンやニューヨークでの興奮に較べて、東京や北京が極めて「冷めている」ことに驚きを隠せなかった<sup>11</sup>。

こうした文脈でみると、バイダーらアドバイザーたちが用意した「先ず、対外政策の継承と継続を強調する路線」は合理的かつ効果的であった。現状を変更するためのコストがかからないという点で、関与の継続は合理的であり、中日両国が持つ新政権への不信感を払拭する点で、関与の継続は効果的であった。問題は、オバマ候補が大統領選挙戦で主張した「チェンジ」の中身をどうするかであった。では次に、オバマ流関与政策の具体的内容の検討に入ろう。

## 2 初期的微調整

バイダーは、オバマ政権発足時点での、アメリカの対アジア・太平洋戦略の基本的原則を以下のようにまとめている<sup>12</sup>。

- － アメリカの対外政策においてアジア・太平洋地域により高い優先度を与えること
- － 中国が大国化しただけでなく、10年後には世界で二番目に大きな影響力を持つ国になるであろうことを認識すること
- － 米中関係を通じて、大国化した中国を地域の安定と発展に貢献するよう促すこと
- － 適切な対中戦略は以下の3つの柱からなる：①国際社会における中国の増大する役割を歓迎すること②中国が国際的な規範と国

---

<sup>11</sup> 中山俊宏・青山学院大学教授との会話。

<sup>12</sup> Bader, *Obama and China's Rise*, pp. 6-8 中居訳。

際法を遵守するよう見守ること③大国化した中国が地域の安定に寄与するようにアジア・太平洋の環境を整備すること

- － 日本、韓国、オーストラリアとの強固な同盟関係を維持すると共に、インドネシア、インド、ヴェトナムとの安全保障パートナーシップを発展させること
- － 海外でのアメリカのリーダーシップを守るために、国内経済の再建をはかること
- － 核兵器とミサイル能力を持つ北朝鮮はアメリカの安全保障にとっての脅威であると認識すること
- － アジア・太平洋の多くの国がアメリカの強固で継続的な、経済的、政治的、軍事的プレゼンスを望んでいることを認識すること
- － アメリカはアジア・太平洋地域の主要な多国間協定に参加するだけでなく、主導力を発揮すべきこと
- － 人権状況の改善のために状況に応じた柔軟かつ多角的な取り組みをすべきこと

ここで、我々はこのバイダー提案のなかに、後にオバマ政権の対中戦略の根本姿勢とみなされるようになる諸原則がほぼ網羅されていることを確認しておこう。それらは、例えば、いわゆる「アジア・シフト」であり、安全保障における「対中ヘッジ」であり、「多国間協定への積極的参加」である。但し、これらの原則はこの時点ではまだ「現実」の試練を受けていない、単なる政策目標にすぎない。従って、ここに何が書かれているかより、これらの原則がオバマ一期目においてどのように使われ、どのような変化を遂げていったのかをみるのがより重要になる。

同時に、これらの基本原則は、前任者の G.W. ブッシュ大統領の対アジア・太平洋戦略を根本的に覆すものではない点も確認しておこう。対アジア・太平洋戦略の中心は G.W. ブッシュ政権と同様、台頭

する中国である。中国に対する基本姿勢は関与であり、敵対でも囲い込みでもない。これらの原則を貫く姿勢は、G.W. ブッシュ政権と同様に、アメリカの国益重視である。オバマ政権は G.W. ブッシュ政権のように、政権内部にいわゆる「ネオコン」論者たちを抱え込んでいないので、対アジア・太平洋戦略に対中封じ込めや強硬な軍事対立路線といった右寄りの反中イデオロギーが持ち込まれる可能性は低かった。しかし、「チェンジ」を掲げて選挙戦を戦い勝利したオバマ大統領は、国内で共和党政権とは反対方向からの批判に晒されることになった。

確かに、一期目オバマ政権の現状維持的な対中姿勢は、オバマ候補が大統領選挙戦で主張し続けた「チェンジ」とは縁遠いものであった。一期目のオバマ大統領は、アメリカの対中政策にも画期的な「チェンジ」を期待した選挙民たち、なかでもリベラルな立場をとるメディアからの批判に曝されることになった。ベイダーは、ニューヨーク・タイムズやワシントン・ポストによる批判的な報道に悩まされ、「表面的な反対論に満ちあふれた公共空間の中でまともな対外政策を追求することは困難だ」<sup>13</sup>とぼやいている。ベイダーは機微にあふれる外交交渉の意味をマスコミが正しく理解することを求めた。しかし、そもそも「継続」をあたかも「変化」であるかのように装うところに無理があった。

一期目のオバマ政権の対中政策の特徴は、ベイダーの言葉を借りれば、G.W. ブッシュ政権の対中政策の「微調整 (fine-tuning)」<sup>14</sup>であった。前述したように、新政権の最初の政策は、その後の展開に大きな影響を与える。たとえその調整が小さな部分的調整であって

---

<sup>13</sup> Bader, *Obama and China's Rise*, p. 52 中居訳。

<sup>14</sup> Bader, *Obama and China's Rise*, p. 3.

も、である。では、オバマ政権は実際にどのような微調整を行ったのか、次にみることにしよう。

#### (1) 対外政策関係者人事の微調整

オバマ新政権は以下の人事において、共和党との協力関係を強調し、安全保障政策における G.W. ブッシュ政権との継続性を訴え、中国、日本、アジア・太平洋の重要性をアピールした。注目すべきはこれらの微調整が従来の制度的枠組みの中で、前例に則って行われたこと、そしてこの体制が 2011 年初頭までの 2 年間に涉って継続したことである。具体的措置は以下の通り。

- － ゲーツ (Robert Gates) 国防長官の留任
- － ヒラリー・クリントン (Hillary Clinton) の国務長官就任と 4 年間にわたる継続的関与
- － ガイトナー (Timothy Geithner) 財務長官の起用と 4 年間にわたる継続的関与
- － 国務省のアジア担当者の布陣、なかでもクリントン政権でアジア・太平洋担当国防副次官補を務めた海軍出身の外交官、キャンベル (Kurt Campbell) の東アジア・太平洋担当国務次官補就任、またクリントン政権で国家安全保障問題担当大統領副補佐官を務め、G.W. ブッシュ政権の一期目にはワシントンのブルッキングス研究所で副所長をしていた、スタインバーグ (James Steinberg) の国務副長官就任
- － 国家安全保障問題担当大統領補佐官 (National Security Advisor) への現役軍人、ジョーンズ (James Jones) 海兵隊大将の就任
- － 共和党のハンツマン (Jon Huntsman) ・ユタ州知事の中国大使への起用

ロバート・ゲーツ国防長官の留任には、共和党保守派に根強いオ

バマ大統領の安全保障政策への懸念を打ち消す狙いがあったことは間違いがない。ヒラリー・クリントンの国務長官就任は、オバマ大統領の外交経験の不足を補うと共に、中国への強い関心を表現したものであった。ヒラリー・クリントンは2007年にはフォーリン・アフェアーズ誌に論文を発表し、台頭する中国への対応をその対外政策の中心に据えていた。強烈な個性を持つ二人の関係は長続きしないという大方の予想を裏切って、ヒラリー・クリントン・国務長官は4年の任期を全うした<sup>15</sup>。

ガイトナー財務長官は、国際金融のプロであるだけでなく、改革開放政策が開始された直後の1981年には対外開放されたばかりの北京に留学したという筋金入りの知中派である<sup>16</sup>。前任者のポールソン（Henry Paulson）も中国でのビジネス経験は豊富で、中国指導部、なかでも経済戦略対話の相手方であった王岐山・副総理とは旧知の間柄であった。つまり、この人事は、同じ知中派を起用することで前政権との継続性を担保した上で、より強力な交渉担当者を起用したことになる。中国市場に大きな利害を持つゴールドマン・サックスの会長であったポールソンと、財務省で国際担当事務次官を務め、ニューヨーク連邦準備銀行総裁を経験したガイトナーとでは、どちらが中国にとってタフな交渉相手であったであろうか。

国務省人事にはオバマ大統領のアジアへの関与が反映されている。キャンベルはアジア全域に目配りをする立場であり、そうできるだけの人脈と経験を持っていた。スタインバーグはワシントンのブルッキングス研究所の副所長として、ペイダーらと日常的に接し

---

<sup>15</sup> ある政権内部の観察者によれば、二人の関係を一番危ぶんだのは国務省の中堅幹部であった。しかし、政権の二年目には「彼らは意外とうまくやっている」というのが多数意見となったといわれる。

<sup>16</sup> 筆者は1981年夏の北京大学短期漢語学習班でガイトナーとは同級生であった。

ており、ともすれば対立しがちな国務省と国家安全保障会議の調整役をはたした。クリントン国務長官の対中政策はこの二人が企画・立案したと考えていいだろう。

オバマ大統領の国家安全保障会議（National Security Council）人事は一見地味である。過去には国家安全保障問題担当大統領補佐官にはキッシンジャー、スコウクロフト、ブレジンスキー、アレン、パウエル、ライスといった超大物が就任した。補佐官に現役の軍人が就任するのは意外ではあるが、異例ではない。前例は1987年11月レーガン政権二期目のコリン・パウエル（Colin Powell）陸軍中將の就任である。2010年10月に補佐官となったドニロン（Thomas Donilon）は次席補佐官からの昇格である。このポストに次席補佐官が昇格するのはクリントン政権のバーガー、さらにはG.W.ブッシュ政権のハドリーに前例がある。いずれも、二期目の大統領の側近中の側近として対外政策決定に関与した。オバマ大統領は、これまでともすれば対外政策決定において脚光をあびることの多かった国家安全保障会議に、表面的には目立たないが極めて重要な対外交渉の裏方の役割を担わせたと言っていいであろう。

ハンツマン・ユタ州知事の中国大使への起用は、中国国内の対外政策担当者たちにオバマ政権の対外政策継続の姿勢を強く印象づけた。ハンツマン知事は、共和党の次期大統領候補の一人として強い影響力を持っていただけでなく、G.W.ブッシュ政権でシンガポール大使を務め、アジア情勢を熟知していた。また、ハンツマン知事は若い頃モルモン教の宣教師として台湾で活動したことがあり、中国語に堪能だった<sup>17</sup>。

---

<sup>17</sup> Bader, *Obama and China's Rise*, p. 25.



## (2) 外交活動の微調整

オバマ政権が最初に準備した外交活動は、2009年2月のクリントン国務長官のアジア歴訪である。ベイダーによれば、最初に東アジアにおけるアメリカのプレゼンスの再建を主張したのは、国家安全保障会議（NSC）次席補佐官のドニロンであった<sup>18</sup>。この提案に国務省の東アジア・太平洋担当国務次官補に就任が予定されていたキャンベルが強く同意し、国務副長官のスタインバーグが彼の上司のクリントン長官を説得した。国務長官が最初の訪問先にアジアを選ぶのは、ケネディ政権のラスク長官以来のことであった。

ベイダーらは、この訪問を慎重に計画した。訪問国にはまず、アメリカの最も重要な同盟国である日本、次にこれも同じく重要な同盟国である韓国、そして中国、最後にインドネシアが選ばれた。中国訪問を同盟国である日韓両国とセットにして行うのはいわば「定石」である。その定石を踏まえた上で、アメリカのアジア重視を象徴するかのように、訪問先にインドネシアが付け加えられた。日中韓のいわば定番にインドネシアを加えたのには複数の理由があった。まず、インドネシアがアジア最大のイスラム国家であったこと。次に、インドネシアが東南アジア諸国連合（ASEAN）の主要メンバーであったこと。そして、少年期をインドネシアで過ごしたオバマ大統領がインドネシアには特別の親近感を抱いていたことである。

クリントン国務長官のインドネシア訪問は小さな変化、外交活動の微調整、であった。訪問の主要な目的は日中韓というアジアの主要な国々との関係を再確認することであり、新たな対アジア戦略を打ち出すことではなかった<sup>19</sup>。しかし、結果的にクリントン国務長官

---

<sup>18</sup> Bader, *Obama and China's Rise*, p. 9.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 13.

のインドネシア訪問は、オバマ政権がアジアへの関与を本格化させるための重要な出発点となった。オバマ政権は、インドネシア訪問の成功を足がかりに、以後ベトナム、フィリピン、ミャンマーとASEAN諸国との関係を深めていく。いわゆる「アジア・シフト」はオバマ政権の最初から着手されていたのである。

では、この微調整が成功した理由は何か。それは、この政策的微調整にかかる初期コストが低かったせいである。インドネシアが求めたのは、アメリカの関与が中国を刺激しない形で行われることであつた。そのためには、アメリカの関与がASEAN主導の地域主義的枠組みを通して実行されるのが望ましい。この方向性はベイダーたちが描いていたシナリオと一致した。ベイダーたちはクリントン国務長官のインドネシア訪問にあたって、アメリカの関与が口先だけでないことを示す必要を感じていた。国務省・NSCチームが辿り着いた結論は、訪問に際してアメリカは東南アジア友好条約（ASEAN Treaty of Amity and Cooperation、TAC）に加入すべきだというものであつた<sup>20</sup>。

東南アジア友好条約（TAC）は紛争の平和的解決をうたっていたものの、強制力はなく、死文化していた。しかし、中身が死文化しているが故に、この条約に参加することはアメリカにとって無害である。この無害な関与をすることによる「見返り」は大きい。アメリカはそのアジア関与がASEAN諸国の団結を破壊するものではないと訴えることができる。さらに、アメリカは将来的に東アジアサミット（East Asia Summit、EAS）に参加するオプションを手に入れることができる。EASは2005年にマレーシアのリーダーシップの下に、ASEAN10カ国で発足した。2007年にはASEAN10カ国に日中韓

---

<sup>20</sup> 同上。

の三国、ニュージーランド、オーストラリア、インドが加わり、EASは、経済だけでなく政治や安全保障の問題も扱うアジアの主要な国際組織に成長しつつあった。ベイダーたちは、この時点でEASへの参加の下準備、いわゆる根回し、をしていたことになる。アメリカは2011年11月、インドネシアのバリ島で開催された第6回サミットにおいて、ロシアと共にEASへ参加することになる。

クリントン国務長官の中国訪問は無事終了した。ベイダーたちは、この訪問に対する期待値を低く設定した。夫クリントン元大統領の在任中からヒラリーは人権問題や通商問題で強く中国政府を批判しており、中国側には彼女に対する警戒感が強かったからである。訪問は先ず彼等共産党指導部のヒラリーに対する警戒感を解くところから始めなければならない。クリントン国務長官は強硬な対中批判を封印し、中国指導部の信頼を勝ち取ったとベイダーは記録している<sup>21</sup>。

一方で、クリントン国務長官の中国訪問に人権問題での突破口を期待した民主党のリベラルたちの中には、失望感が広がった。主流メディアも、クリントン国務長官の訪中は目立った成果を挙げなかったとして、オバマ批判に転じた。オバマ大統領は就任早々、対外政策の中長期的側面に無理解な選挙民という厄介な荷物を背負い込むことになった。

### (3) 米中対話方式の微調整

オバマ大統領は米中の対話メカニズムの強化をはかった。地球規模の経済再建や核兵器の拡散防止、あるいは地球温暖化対策といった巨大な問題に取り組まなければならないアメリカの大統領が、中

---

<sup>21</sup> Bader, *Obama and China's Rise*, p. 15.

国問題にのみ時間を費やすことはあってはならない。そのためには米中関係が急速に悪化し、危機的状況になることを防ぐメカニズム、バイダーの言葉を借りれば「セーフティーネット (safety net)」が必要である<sup>22</sup>。米中対話の場としては、既に財務長官が主宰する米中経済戦略対話と、米中の次官レベルが参加する政治・安保対話があった。

バイダーたちはこうした対話メカニズムの基本構造を変える必要は感じなかった。既存のメカニズムは、両国の官僚的縄張りを有る程度克服することができ、代表たちの信頼関係を築くには有効だったからである。問題は、政治・安保対話が経済対話に比べ1ランク低いレベルでの交流にとどまっていた点にある。バイダーたちは関係各部門との数ヶ月にわたる討議の末、政治・安保対話を経済と同じレベルにランクアップし、「戦略・経済対話 (Strategic and Economic Dialogue, S&ED)」として毎年開催するという提案を作成した<sup>23</sup>。あらゆる公式文書においてそうであるように、この提案の「and」の意味は重要である。このメカニズムの中国語の名称は「戦略与経済対話」であり、戦略が単なる形容詞ではなく、政治や安全保障を含んだ名詞として使われている。

バイダーたちは、この新メカニズムが機能するように、細部にわたり微調整を行った。即ち、アメリカ側の代表を国務長官と財務長官とする一方で、中国側の代表に国務大臣で外交を担当する戴秉国と副総理として経済全般を担当していた王岐山を指名したのである。戴秉国と王岐山はそれまでの米中対話の常連であり、その実務能力は実証済みであった。この新メカニズムの下、米中対話は、ク

---

<sup>22</sup> Ibid, p. 21.

<sup>23</sup> Bader, *Obama and China's Rise*, p. 22.

リントン・ガイトナーと戴秉国・王岐山という4名の実力者たちを中心メンバーとして繰り上げられることになる。中国はこの提案を受け入れ、米中「戦略・経済対話（S&ED）」は、オバマ大統領と胡錦濤総書記が初めて顔を合わせた2009年4月のロンドン・G-20会議で発表された。

バイダーたちは、米中関係の象徴的な側面においても微調整を行った。中国が米中関係を規定する名称（Label）にこだわったからである。G.W. ブッシュ政権は中国との関係を「建設的、協調的、かつ率直な関係」と呼んだ。バイダーたちの提案は、「積極的、建設的、かつ包括的」というものであった。提案を聞いたオバマ大統領は苦笑いを浮かべたものの、反対はしなかったという<sup>24</sup>。オバマ大統領がより重視したのは、胡錦濤総書記をはじめとする中国の指導者たちと実際に会うことであった。ロンドンにおけるオバマ・胡錦濤会談は2時間に及んだ。会談に臨んで、オバマ大統領は11月のシンガポールにおけるAPEC首脳会談に合わせて、中国を公式訪問する意図を表明した。

#### （4）オバマ訪中をめぐる微調整

オバマ訪中を実現するためには、バイダーたちによる事前の調整が必要だった。差し迫った問題は訪中直前の10月に予定されていたオバマ大統領とダライ・ラマとの会談であった。中国は台湾、チベット、そして新疆ウイグル自治区の独立阻止をその「死活的利益」としていた。そのため、中国はチベットに高度の自治を要求するダライ・ラマを敵視していた。一方、オバマ大統領は宗教的指導者であり、人権活動家でもあるダライ・ラマを尊敬しており、「彼には必

---

<sup>24</sup> Ibid, p. 23.

ず会う」と明言していた<sup>25</sup>。

バイダーらは、中国側関係者とチベット亡命政府の双方と接触し、10月に予定されていた会見を無期限延期することで妥協にこぎ着けた。中国側は胡錦濤総書記のメンツが潰れる事態を回避できたし、チベット亡命政府側はいつか適当な時期にオバマ大統領がダライ・ラマと会見するという確約を得たのである。ダライ・ラマは2010年2月18日にホワイトハウスでオバマ大統領と会見した。対話は70分に及び、会談後オバマ大統領はダライ・ラマを直接会って最も感銘を受けた三名の人物の一人に数えたという。残りの二人はエリザベス女王とネルソン・マンデラである<sup>26</sup>。

オバマ訪中の障害となりかねないもう一つの問題、台湾への武器売却問題はオバマ訪中後に先送りされた。先送りした理由として、バイダーは3つを挙げている<sup>27</sup>。まず、2008年10月にG.W. ブッシュ政権が64億ドルに及ぶ武器売却をしており、当面の需要は満たされていたこと。次に、台湾の馬英九政権は大陸との関係を大きく改善しており、台湾の安全保障に差し迫った脅威はなかったこと。最後に台湾への武器売却問題を担当するキャンベル国務次官補の議会承認が6月にずれ込んだこと。先送りはしたものの、バイダーらは、台湾への武器売却を続けるべきだと考えていた。それは、やはり3つの理由からである。まず、台湾に大陸からの先制攻撃を耐えるだけの武力を与えるべきだという戦術上の理由。次に、アメリカが台湾の防衛に関与し続けるという姿勢を示す政治的理由。そして、アジア諸国にアメリカに対する信頼感を与えるという外交的理由であ

---

<sup>25</sup> Bader, *Obama and China's Rise*, p. 73.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 71.

る。オバマ大統領は2010年1月に、潜水艦の提供に繋がる分野を除いた武器売却提案を行い、議会は1月末提案を承認した。

オバマ訪中にはもう一つの隠れた障害があった。それは、どの国に、どの順序で立ち寄るかという問題である。しかし、この問題についてベイダーらが頭を悩ませた形跡はない。それは、クリントン国務長官のアジア歴訪という前例があったからである。また、ベイダーらは、日本が大統領の訪問先から外れる、いわゆる「頭越し外交」を極度に警戒していることを知っていた。オバマ大統領のスケジュールは、最初に日本、次ぎに APEC 首脳会談が行われるシンガポール、中国、そして最後に韓国の順であった。

ベイダーたちは、米中首脳会談のアジェンダにオバマ大統領が重要と考える項目を全て盛り込んだ。それらは、イランの核開発疑惑、北朝鮮、元の切り上げ問題、気候変動への取り組み、スーダンでの集団虐殺、人権、チベットであった<sup>28</sup>。人権、チベット、台湾問題で米中の主張が真っ向から対立することはいわば「折り込み済み」であった。アメリカが中国に何を望んでいるかを明らかにすることが首脳会談の目的だったからである。共同声明には、ベイダーの予想に反して、オバマ大統領の対アジア政策を支持する一節が入った。それは、「中国は平和と安定、繁栄に貢献するアジア・太平洋国家としてのアメリカを歓迎する」という条項である<sup>29</sup>。台湾政府は共同声明に台湾の主権に関して何らかの変化がもたらされることを懸念した。キャンベルとベイダーは共同声明の文言について、逐一台湾側と打ち合わせた。台湾に関しては、共同声明は従来のアメリカの立場をなんら変更するものではないことが (No New Changes) が確認

---

<sup>28</sup> Bader, *Obama and China's Rise*, p. 54.

<sup>29</sup> Ibid, p. 55.

された<sup>30</sup>。

訪中の現場でのバイダーたちの仕事は、オバマ大統領という人間とそのメッセージを直接中国の一般市民に伝える手段を考えることであった。オバマ大統領自身が市民・学生との直接対話を強く望んだのである。中国側はそのような動きに強く抵抗した。バイダーたちは辛うじて2つの小さな新機軸を実現するのに成功した。1つは上海において小規模な大統領と市民との対話集会を持ったことである。この集会はアメリカの大統領選挙戦でひんばんに開かれる市民集会（Town Hall Meeting）をモデルにしたものであった。この集会の様子は、国営テレビでのライブ放送はなかったものの、インターネットのニュースサイトと上海テレビで放映された。この集会でのオバマ大統領のスピーチは、1984年に同じ復旦大学で当時のレーガン大統領が行ったスピーチをモデルにしたものであった<sup>31</sup>。

もう一つの小さな新機軸は、オバマ大統領が当時アメリカではほとんど知られていなかった『南方周末』紙との単独インタビューを行ったことである。『南方周末』紙のインタビュー記事は中央政府からの強い圧力を受け、紙面の半分近くを空白にする、いわゆる「天窗」記事となった<sup>32</sup>。当時、オバマ大統領のこの行動はアメリカではほとんど評価されなかった。しかし、『南方周末』は編集者が左遷された後も、検閲すれすれの報道を続け、2013年新年号の記事差し替えをめぐる事件で中国の検閲の実態を暴露するに至った。

---

<sup>30</sup> Ibid, p. 56.

<sup>31</sup> Ibid, p. 58.

<sup>32</sup> 福島香織『中国のマスゴミ-ジャーナリズムの挫折と目覚め』（扶桑社新書、2011年）、190-193ページ。



### 3 新戦略

2009年12月のコペンハーゲン・気候変動サミットまでに、一期目オバマ政権の対中政策の基本姿勢は固まった。それは、対中協調をベースにしつつも、中国との付き合い方に各種の微調整を行い、徐々にアジアへの関与を増やしていく方向と見てよいであろう。この路線は後述するように、政権の2年目以降、多くの制約を受けることになった。ここでは、これらの制約については次節に譲り、オバマ政権の3年目、即ち一期目オバマ政権の対中政策の到達点を確認しておこう。

2011年11月、オバマ大統領はアメリカの軍事的・経済的関与の重心を欧州・中東からアジアへ移すいわゆる、リバランシング（Re-balancing）戦略を打ち出した。この戦略は、前節でみたようなオバマ政権の初期的政策の継続なのか、あるいは変更なのであるか。両方の側面があるが、本稿の分析では、継続の面がより多いということになる。つまり、大統領選挙を控えたこの時期に、オバマ政権はそれまでの各種の政策的微調整にリバランシング戦略という名前をつけたのである。リバランシングという言葉にバランスという言葉が含まれていることが重要である。一期目のオバマ政権の対中政策を貫くものは、中国との関係をアジアの同盟国と中国の周辺国とのバランスを考えながら微調整していくというものであった。これは、ともすればアメリカの戦略的意図を一方的に相手国に押しつける、いわゆるユニラテラリズム（アメリカ中心主義）を伝統的なバランス・オブ・パワー（Balance of Power）に変更したことを意味する。

確かに、リバランシング戦略には、増大する中国からの軍事的脅

威への対抗という側面がある<sup>33</sup>。しかし、具体的なリバランスの中身をみると、この戦略は大きな兵力のシフトを目指したものではないことが判明する。例えば、アメリカは7年をかけて海軍艦船の60%を太平洋艦隊に移動することを意図している。一方、現在太平洋艦隊は既に全艦船の55%を保有している。従って、リバランスの結果、2020年までに増える艦船の数は23隻にすぎない<sup>34</sup>。オーストラリアへの海兵隊の配備を除いて、東南アジア諸国には恒常的なアメリカ軍の駐留を支える設備も準備もない。リバランスは漸進的かつ小規模な象徴的なものとなる。

また、このリバランス戦略の目指すところは、外交、経済、予算、安保を統合した、即ち各分野のバランスをとった、対アジア政策であり、安全保障が突出した優先度を与えられているわけではない。この戦略の発表が、バリ島におけるEASへの参加表明と同調していることに注意すべきであろう。前述したように、オバマ政権はEASへの参加に向けて、着々と準備を進めてきた。つまり、初年度と次年度のオバマ政権は「戦略」なしで、なんとかやってきたのである<sup>35</sup>。リバランス戦略とは、これらの実績の積み重ねに後からつけた名前にすぎない。オバマ大統領は対外政策においては、バランス・オブ・パワーを重視し、アメリカの国益を優先する。これはアメリカの対外政策においては、党派を超えて主流であった、保守的リアリズムの立場である。

---

<sup>33</sup> Michael McDevitt, "Critical Military Issues: The Rebalancing Strategy and Naval Operations," (January 29, 2013), <http://nautilus.org/napsnet/napsnet-policy-forum/critical-military-issues-the-rebalancing-strategy-and-naval-operations/>.

<sup>34</sup> 同上。

<sup>35</sup> Bader, *Obama and China's Rise*, p. 141.

### 三 二期目オバマ大統領の対中政策

一期目のオバマ政権の対中政策は、初年度つまり 2009 年 12 月にはその基本型が成立し、大統領選挙戦に入る直前の 2011 年 11 月に「新戦略」としての体裁を整えた。では、その成立までの過程で一期目のオバマ政権の対中政策はどのような挑戦を受け、どのような修正を余儀なくされたのであろうか。言い換えるならば、オバマ政権の初期的対中政策はどこまで通用したのか。

#### 1 中国の積極的海洋進出戦略

2009 年 3 月に発生したインペッカブル号事件は、それがオバマ政権の発足直後に起きただけに、その後の対中政策に大きな影響を与えた<sup>36</sup>。アメリカ海軍のインペッカブル号は世界に一隻しかない最新鋭の音響測定艦であり、その任務は海南島を基地とする中国の原子力潜水艦の追跡調査にあったと考えられる。中国海軍の調査船 5 隻が、インペッカブル号を海南島沖 120 キロという中国の排他的経済水域（EEZ）で包囲し、調査活動を妨害した。排他的経済水域をあたかも領海のように解釈する中国の主張に周辺諸国は強い警戒感を抱いた。

中国の積極的海洋進出はアジアの三つの領域で表面化した。韓半島（朝鮮半島）に近い黄海、尖閣諸島を含む東シナ海、そして南沙群島を含む南シナ海である。こうした中国の積極的海洋進出は成功したのであろうか。中国の海洋権益は積極政策により保護されたのであろうか。

---

<sup>36</sup> Robert Ross, “The Rise of China, the Emerging East Asian Security Order, and the Prospects of Stability” (2011 年 2 月 1 日)、日本国際問題研究所における講演。

結果からみると、現時点での中国の積極的海洋進出政策の成績は落第である。チョナン号事件やヨンピョン島砲撃事件といった北朝鮮の挑発行動を容認するかのような姿勢をとった中国は、韓国とアメリカが共同した強い対応、具体的には黄海近海での合同軍事演習と2010年11月の空母ジョージ・ワシントンの黄海への展開を招いた<sup>37</sup>。尖閣諸島においては、中国側の度重なる領海侵犯は日米安保条約の強化に繋がっただけでなく、日本の防衛予算の11年ぶりの増加をもたらした<sup>38</sup>。また、2010年9月の中国人船長の逮捕に対する報復措置として、中国がレアアースの禁輸を示唆したことは、中国の対外イメージを大きく傷つけた<sup>39</sup>。

南シナ海については中国の成績はさらに低調である。多国間との間に事実上の紛争をかかえる南シナ海を、台湾やチベットなみの「死活的利益」とみなすかのような一部の中国政府関係者の主張は、ASEAN諸国の指導者たちの不安をつのらせた<sup>40</sup>。中国はフィリピンやベトナムといった南沙群島問題の当事国だけでなく、ASEAN諸国に対中警戒感を持たせてしまった。ASEAN諸国は、中国との balan

---

<sup>37</sup> あるアメリカの外交官によれば、ジョージ・ワシントンは予定されていた訓練日程を終えており、黄海に展開する予定はなかった。従って、中国軍関係者の「アメリカ軍の黄海進入を許さない」というレトリックが黄海への展開の引き金になったという。

<sup>38</sup> 『朝日新聞』2013年1月18日。同紙によると、安倍内閣による新年度予算では防衛費が400億円増加するだけでなく、自衛官が8年ぶりに増加する。海上保安庁の予算は前年比4割増が見込まれている。

<sup>39</sup> 傷ついたのはイメージだけではない。日本をはじめ各国が対抗措置を講じた結果、中国のレアアースの輸出実績は2012年末には2010年に比べ、三分の一に下落し、輸出価格も大幅に低下した。『朝日新聞』2012年12月29日。

<sup>40</sup> ベイダーによれば、少なくとも2010年3月の時点では、外相の楊潔篪も国務委員の戴秉国も「死活的利害 (Vital Interest)」という言葉は使わなかった。Bader, *Obama and China's Rise*, p. 77.

スをとるために、アメリカのアジアにおけるプレゼンスを歓迎するようになった。2011年11月にアメリカがEASに加入する下地は既に出来ていた。オバマ政権は、中国が周辺諸国の警戒感をあおったがために、極めて少ないコストでアジア回帰を果たすことができたのである。

アメリカのアジア回帰には死角が存在する。それは、米中が国交正常化にあたって悩み抜いた問題、即ち台湾問題である。中台の経済的依存関係が進展するなかで、台湾の実質的独立は保持できるのか、そのためにアメリカあるいは日本は何ができるのか、という問題である<sup>41</sup>。アメリカの一部では、中国との戦争を避けるためにアメリカは台湾から手を引くべきだという論議も起きている<sup>42</sup>。尖閣諸島（中国語名：釣魚台列嶼）の問題に関しては、台湾は当事者として振る舞っているし、将来的にも振る舞うであろう。現在まで、馬英九政権は、尖閣問題について中国政府と共同歩調をとることは慎重である。しかし、何らかの事情でそのような抑制が効かなくなった場合、アメリカは従来経験してこなかった困難に直面することになるだろう。なかでも、台湾近海における日中の衝突はなんとしても避けなければならない。そうした衝突は米中関係をも一気に悪化させるからである<sup>43</sup>。

---

<sup>41</sup> 2009年までの中台経済関係と台湾の政治的自立性の問題に関しては、大嶋英一「中台経済関係の進展と台湾の自立性」『2009年度財団法人交流協会日台交流センター日台研究支援事業報告書』（財団法人交流協会、2010年3月）を参照。

<sup>42</sup> Charles Glaser, “Will China’s Rise Lead to War?” *Foreign Affairs* (March/April 2011).

<sup>43</sup> Richard Bush, *The Perils of Proximity: China-Japan Security Relations* (Washington D.C.: Brookings Institution, 2010).

## 2 日本との関係

初期のオバマ政権にとって、日本が対中政策の制約になることは想定外であった。しかし、2009年8月の総選挙の結果誕生した鳩山政権はオバマ政権にとって扱いにくい相手となった。鳩山政権が、アメリカを除外した「東アジア共同体」への関与を打ち出しただけでなく、アメリカとの同盟関係を見直す意思を表明したからである。ベイダーらは、鳩山政権が日米の同盟関係をないがしろにし、過度に中国にすり寄ることを強く懸念した<sup>44</sup>。その懸念を裏付けるかのように、鳩山政権は既に日米が合意していた沖縄の普天間基地の移転を見直すと宣言した。

鳩山政権はその政権公約にもない普天間基地問題をとりあげ、「勝手にこけてしまった」結果となった<sup>45</sup>。この公約を実現できなかった鳩山首相は2010年6月に辞職した。オバマ候補同様に、「チェンジ」を掲げて華々しく登場した鳩山政権は9ヶ月しか持たなかった。鳩山政権を継いだ菅政権と野田政権はいずれも日米安保体制の堅持を打ち出し、オバマ政権との関係は好転した。2010年9月の尖閣諸島領海での中国漁船の拿捕問題に対する中国の強硬姿勢は、日本の一般市民に日米安保体制の重要性を再認識させた。さらには2011年3月の東北大震災の支援活動に在日米軍が参加した、いわゆる「ともだち作戦」の結果、日本の一般市民の対米感情は好転した。これは尖閣問題を巡って日中の市民感情が極めて悪化したことと対照的である。

しかし、オバマ政権の一期目を通じて日本はアメリカの対中政策の良きパートナーとはなれなかった。5年半続いた小泉政権の後、毎

---

<sup>44</sup> Bader, *Obama and China's Rise*, p. 43.

<sup>45</sup> 筆者の同僚、学習院大学法学部・野中尚人教授の言葉。

年のように替わる日本の政権は対外政策の継続性を維持するにはあまりにも不安定だったのである。2012年12月の総選挙で、民主党は大敗し、鳩山元首相は政界を引退した。政権に返り咲いた安倍首相は、二期目のオバマ大統領の良きパートナーとなれるであろうか。安倍首相は自ら東南アジアを歴訪し、中国へは連立を組む公明党の山口代表を送った。「戦略と経済対話」というメカニズムを持つに至った米中に比べ、日中の政府間対話メカニズムは脆弱である。民間レベルの交流も尖閣問題以来、細くなったままである。日本流バランス外交が機能するまでには少なくとも3年程度の時間と地道な対話の積み重ねが必要である。

#### 四 おわりに

一期目のオバマ政権の対中政策のキーワードは、微調整とバランスである。政策の転換は、継続を意識しながら、個別案件の微調整を積み重ねる形でなされた。オバマ大統領は、先ずその対外政策チームにおける共和党と民主党のバランスをとるところから開始した。次に、オバマ大統領は米中関係における経済と安全保障のバランスをとり、首脳訪問における儀礼上のバランスをとり、中国と日本とのバランスをとり、更には中国とASEANとのバランスをとった。

二期目のオバマ大統領も引き続きこの漸進的勢力均衡政策を続けると考えられる。何故なら、この政策こそ一期目の4年間で試され、実際に役に立った（Tried and True）政策だからである。この政策を継続するためには二種類の障害を乗り越えることが必要である。いずれの障害も外的なものというよりは、内的なものである。先ず、オバマ大統領の時間が国内政策、なかでも銃規制と移民問題、に拘束されてしまうこと。二期目のオバマ大統領が先ず取り組まなけれ

ばならなかったのは、国内の経済問題、いわゆる「財政の崖」問題だったのは示唆的である。

二つ目の障害は、二期目にあたってオバマ大統領が過度に野心的になることである。二期目の大統領は常に歴史に名を刻むことを考える。オバマ大統領は一見効果的で万能であるかのような「大戦略」を打ち出す誘惑と戦わなければならない。一期目の対中政策を目覚ましい成功と評価し、その勢いに乗って壮大な対中戦略を打ち出すとき、つまずきも始まる。それは、とりもなおさず、経済成長政策の成功を過信し、「中華民族の復興」などという大げさなスローガンを打ち出した中国の失敗を繰り返すことに他ならない。

(寄稿：2013年2月5日、採用：2013年3月4日)



## 歐巴馬政府第二任期之對中政策

### —初期政策之形成過程—

中 居 良 文

(學習院大學法學部教授)

#### 【摘要】

歐巴馬總統雖然抱持著世界和平之偉大願望，然美國國內存在多種問題，上台後無法於外交上分配太多時間。其初期對中國政策，並非基於大戰略，而是一面跨越面臨之課題，一面擷取而作成。

連任之總統受其第一任任期採取之政策所限制。這是因為對外政策的政策連續性之重要，以及第二任任期難以全面推翻其第一任之政策之故。

歐巴馬第二任任期之對中國政策，延續其第一任之政策，預料將採取漸進且慎重之交往政策。或可形容為所謂「彈性且綜合性之勢力平衡 (balance of power) 政策。其政策目標為：將中國之亞洲政策導向為如同 2008 年前一般的穩健且和平，防範突發性事件導致之關係惡化於未然，以及擴大美國之影響力至包含中國的全亞洲。

**關鍵字：**連續性、平衡、現實主義、合理性制約

## **Obama's Second Term China Policy: The Making of the Second Term Early Policy**

*Yoshifumi Nakai*

Professor, Gakushuin University Law Department

### **[ Abstract ]**

Although President Obama has aspirations for world peace, the large amount of domestic problems in the United States has prevented him from allocating too much time on foreign policy. His early stage China Policy was not based on any grand strategy but rather an assortment of responses formed gradually to overcome challenges that surface.

Re-elected presidents are limited by the policies formulated in the first term. Considering the importance of policy continuity, overturning the first term foreign policy in the second term is extremely difficult.

Obama's second term China policy is a continuation of his first term policy and is expected to adopt a gradual and prudent engagement approach, i.e. it can also be called the balance of power policy. The policy objective is to guide China's Asia Policy back to the pre-2008 stability and peace, guarding against any deterioration of relations caused by unexpected events, as well as expanding United States' influence to China and the greater Asia region.

**Keywords:** Continuity, Balance, Realism, Bounded Rationality

**〈参考文献〉**

『朝日新聞』

大嶋英一「中台経済関係の進展と台湾の自立性」『2009年度財団法人交流協会日台交流センター日台研究支援事業報告書』（財団法人交流協会、2010年3月）。

福島香織『中国のマスゴミジャーナリズムの挫折と目覚め』（扶桑社新書、2011年）。

マイケル・オクセンバーグ「米中関係」アトランティック・カウンシル編『中国とアメリカ・今後十年の展望』（人間の科学社、1984年）。

松永信雄『ある外交官の回想』（日本経済新聞社、2002年）。

Bader, Jeffrey, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy* (Washington D.C.: Brookings, 2012).

Bush, Richard, *The Perils of Proximity: China-Japan Security Relations* (Washington D.C.: Brookings Institution, 2010).

Dujarric, Robert, "The next US president as 'janitor-in-chief'," *Japan Times*, (January 25, 2008).

Glaser, Charles, "Will China's Rise Lead to War?" *Foreign Affairs* (March/April 2011).

Jacques, Martin, *When China Rules The World: The End of the Western World and the Birth of A New Global Order* (New York: Penguin Press, 2009).

Lindblom, Charles, *The Policy-Making Process*. 2<sup>nd</sup> edition, (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1980).

McDevitt, Michael, "Critical Military Issues: The Rebalancing Strategy and Naval Operations," (January 29, 2013), <http://nautilus.org/napsnet/napsnet-policy-forum/critical-military-issues-the-rebalancing-strategy-and-naval-operations/>.

Pierson, Paul, *Politics In Time: History, Institutions, and Social Analysis* (Princeton: Princeton University Press, 2004).

